



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
Sala Plena de Decisión

Magistrada Ponente: Dra. Nadia Patricia Benítez Vega

Montería, once (11) de junio del año dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Medio de control	Control inmediato de legalidad del Decreto No. 0160 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Montería-Córdoba
Radicación	23.001.23.33.000.2020-00096-00

I. ASUNTO

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba a proferir sentencia de única instancia dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 0160 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Montería, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

II. ANTECEDENTES

2.1 ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

El Decreto No. 0160 del 24 de marzo de 2020¹, *“Por el cual se adoptan medidas con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, el mantenimiento del orden público y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Alcalde del Municipio de Montería - Córdoba, remitido a la Oficina Judicial de este circuito judicial el día 27 de marzo del año en curso².

A través del citado acto administrativo el alcalde municipal adopta las siguientes decisiones: **i)** Decreta el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Montería desde las cero horas (00:00 am) del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00 am) del 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19; **ii)** Permite el derecho de circulación de las personas que cumplan con cualquiera de las 34 causales dispuestas; **iii)** Garantiza el servicio público de transporte terrestre y fluvial de pasajeros, servicios postales y distribución de paquetería, transporte de carga

¹ Ver en expediente digital folios 2 a 9

² Ver en expediente digital folio 1

almacenamiento y logística de carga en el Municipio de Montería, siempre y cuando sean necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria en virtud del Covid-19; **iv)** Prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, aclarando que el expendio de bebidas embriagantes no queda prohibido; **v)** Señala las sanciones en que puede incurrir quien inobserve las medidas decretadas; **vi)** Ordena disponer de la fuerza pública en el municipio para garantizar el cumplimiento de lo establecido en el decreto; y por último **vii)** Dispone que el decreto rige a partir de su expedición y deroga los Decretos 0154 del 16 de marzo de 2020 y 0157 del 20 de marzo de 2020, además de aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Para proferir el acto administrativo objeto de estudio, el alcalde municipal acudió al ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, así como el artículo 205 de la Ley 1801 de 2016 en concordancia con el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional.

Como fundamento de las determinaciones adoptadas en el decreto municipal objeto de control, el ente territorial en la parte considerativa hizo referencia al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, emanado del Presidente de la Republica, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, y el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por medio del cual se decreta el aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional. Así mismo, tuvo en consideración la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual señala que es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia.

III. TRAMITE PROCESAL

3.1 ADMISIÓN

El medio de control fue admitido por auto fechado 27 de marzo del año 2020³, ordenándose la notificación al señor Alcalde del Municipio de Montería, para que si lo consideraba oportuno interviniera dentro trámite surtido; se ordenó la notificación al señor agente del Ministerio Público. Igualmente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 185 del CPACA, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia del proceso para que cualquier ciudadano pudiera intervenir.

Se solicitó a la Alcaldía de Montería que rindiera un informe detallado sobre los antecedentes administrativos del Decreto No. 0160 de 24 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, el mantenimiento del orden público y se dictan otras disposiciones”*.

³ Ver en expediente digital folios 10 a 12

Finalmente se invitó a entes universitarios para que intervinieran en el trámite procesal.

3.2 INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD EMISORA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El Alcalde del Municipio de Montería manifiesta⁴ que las razones que fundan la legalidad del Decreto 160 de 2020, son las siguientes: i) El Presidente de la República con base en las atribuciones dispuestas en el artículo 215 de la Constitución Política, declaró a través de Decreto 417 de 17 de marzo del corriente, la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, ii) El Gobierno Nacional expidió el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por medio del cual se ordena aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional desde el 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril del mismo año; iii) Informa la Alcaldía de Montería que los aludidos decretos son el fundamento jurídico para la expedición del Decreto Ejecutivo bajo examen.

Arguye el ejecutivo municipal que el artículo primero del Decreto 0160 del 2020, ordena el aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio de Montería por igual tiempo al señalado en el Decreto Legislativo 457 de 2020; con respecto al artículo segundo señala que es una copia o reproducción del artículo 3 del citado decreto presidencial. De igual manera, el artículo 3 es similar al artículo cuarto del Decreto 457 ibidem, así mismo el artículo cuarto se fundamentó en el artículo 6 del Decreto 457 de 2020 y respecto el artículo quinto del Decreto 160 de 2020, es concordante con el artículo 7 del Decreto Nacional el cual trata sobre sanciones frente al incumplimiento de las medidas; por último frente al artículo sexto, en el cual se ordena a la fuerza pública hacer efectivo el Decreto 160, señala que se ajusta al principio de coordinación que debe regir la actuación de las distintas autoridades con el fin de evitar la expansión del Covid-19.

3.3 CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 124 Judicial II para Asuntos Administrativos⁵ conceptuó que sobre el Decreto 0160 de 24 de marzo de 2020, dictado por el Alcalde de Montería, debe declararse la improcedencia del control inmediato de legalidad -CIL-. Sostiene que el CIL regulado en el artículo 136 de la ley 1437 de 2011, es un medio de control excepcional para decisiones excepcionales, dispuesto para aquellos actos administrativos de carácter general, que sean proferidos en desarrollo de un decreto legislativo y que además sean expedidos durante los estados de excepción.

En ese orden, indica que el Decreto 160 de 2020, expedido por la Alcaldía de Montería, se trata de medidas para evitar aglomeraciones en establecimientos de comercio, garantizando la efectividad del aislamiento preventivo obligatorio; insiste en que el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, dictado por el Presidente de la República se enmarca dentro de sus facultades policivas ordinarias para la

⁴ Ver en expediente digital folios 15 al 18

⁵ Ver en expediente digital folios 19 a 31.

conservación del orden público, no se trata de un decreto legislativo adoptado al amparo del estado de excepción (Estado de Emergencia), para enfrentar la situación anormal.

Expone que las disposiciones del decreto aludido no guardan relación con las causas del estado de excepción declarado; las cuales fueron los elevados costos económicos y sociales generados por las medidas adoptadas para contener la propagación del virus, la repentina caída del precio del barril de petróleo y las condiciones del sistema sanitario del país, urgido de elevados recursos para financiar las adecuaciones pertinentes. Todo ello desató, a juicio del Gobierno Nacional, una grave crisis económica y social, cuya superación no era viable por las vías ordinarias. Además, sostiene que el Decreto 457 del 2020, tampoco contiene medidas que solucionen la crisis socio económica o al menos, mitigue sus consecuencias durante la vigencia del estado de excepción.

3.4 INTERVENCIÓN DE PARTICULARES

Dentro del trámite procesal no se presentaron intervenciones.

IV. CONSIDERACIONES

4.1 COMPETENCIA

Según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan *«conocer en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales⁶»*.

A efectos de desatar el asunto corresponde al Tribunal estudiar lo siguiente: i) Estados de excepción y generalidades del control inmediato de legalidad, ii) Presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y iii) Conclusiones.

4.2. ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y CONTROL INMEDIADO DE LEGALIDAD

⁶ El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”, dispone: “Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un **control inmediato de legalidad**, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

De igual forma, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 regula el control inmediato de legalidad.

La Constitución Política de 1991 faculta al Presidente de la República para que con la firma de todos los Ministros pueda declarar de forma reglada, excepcional y limitada, tres tipos de **estados de excepción** a saber: i) guerra exterior, ii) conmoción interior y iii) emergencia económica, social y ecológica⁷; en este último evento, la declaratoria responde a situaciones fácticas que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública, que en todo caso deben ser distintas a las que provocan los estados de excepción por «*guerra exterior o por conmoción interior*».

En vigencia de los estados de excepción, el Gobierno Nacional se encuentra facultado para proferir los «*decretos legislativos*»⁸ que considere necesarios para superar la situación que originó dicho estado, los cuales pueden suspender incluso las leyes que resulten incompatibles.

Por su parte, el control inmediato de legalidad⁹ se realiza por la jurisdicción contencioso administrativa respecto actuaciones administrativas –*acto administrativo, circular, disposición, medida, etc.*- de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa (*potestad reglamentaria*) que constituyan el **desarrollo de los Decretos Legislativos** expedidos durante los Estados de Excepción. Y el examen de legalidad se efectúa «*mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley*

⁷ Artículo 212, 213 y 215 de la Constitución Política de Colombia, y artículos 46 a 50 de la Ley 137 de 1994.

⁸ Según el artículo 215 de la Constitución: «... Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el **Estado de Emergencia**, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. (...)

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

(...)

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento».

⁹ El Consejo de Estado identifica como elementos característicos del control inmediato de legalidad los siguientes: a) Que se realiza dentro de un verdadero **proceso judicial**, pues lo adelanta una autoridad jurisdiccional como lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, y se decide mediante sentencia judicial; b) Es **inmediato o automático**, c) El ejercicio jurisdiccional del control no suspende la ejecución del acto administrativo; d) La falta de publicación no impide que el acto administrativo sea pasible del control; e) Es **integral** frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen; f) Es **compatible** con el ejercicio de los medios de control de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad; g) Es un control **participativo** porque los ciudadanos pueden intervenir sentando su posición sobre la legalidad del acto administrativo objeto de control; y por último h) La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a **cosa juzgada relativa** en tanto abarca el bloque normativo que sirve de contexto y el fundamento del acto administrativo general de que se trate.

estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción»¹⁰.

Este control se concibe como una limitación al poder de las autoridades administrativas emisoras de actos administrativos durante los estados de excepción, y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de dichos estados de excepción.

Por último, vale recordar que el Presidente de la República puede expedir diferentes tipos de decretos, así:

i) **Decretos reglamentarios:** Se expiden por el Ejecutivo nacional como suprema autoridad administrativa en ejercicio de la potestad reglamentaria¹¹ consagrada en el artículo 189 numeral 11¹² de la Constitución Política¹³. La norma citada consagra una cláusula general de competencia reglamentaria de la ley, es decir, que se puede ejercer sobre todas las leyes, mediante decretos, órdenes y resoluciones.

ii) **Decretos con fuerza de ley o decretos extraordinarios**¹⁴: Son aquellos proferidos con fundamento en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia¹⁵. De esta manera, el Congreso de la República otorga facultades *pro tempore* al Ejecutivo para expedir normas con fuerza de ley, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. En esta categoría se puede encuadrar también el decreto que expide el Gobierno para poner en vigencia el Plan Nacional

¹⁰ Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, decisión de 5 de marzo de 2012, Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

¹¹ **La potestad reglamentaria** es la facultad constitucional atribuida de manera **permanente** a algunas **autoridades** para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida **ejecución de la ley**, mediante las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados. Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

¹² **Constitución Política “Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

¹³ La Corte Constitucional en **Sentencia C-066 de 1999** expresa:

“La potestad reglamentaria para el efectivo cumplimiento de la ley corresponde al Presidente de la República, quien habrá de ejercerla mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes que resulten necesarios para ello, lo que indica que no puede tal atribución que a él le asigna la Constitución desplazarse a uno de los ministerios, ni a ninguno otro de los organismos del Estado, pues esa potestad se atribuye al Presidente como suprema autoridad administrativa quien, desde luego, al ejercitarla habrá de expedir los decretos necesarios con la firma del Ministro del ramo respectivo. (...) se reitera ella corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa conforme a lo dispuesto por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional, quien la conserva durante todo el tiempo de vigencia de la ley sobre la cual pueda recaer el reglamento para su cumplida ejecución, lo que significa que el legislador no puede someterla a ningún plazo, como lo hizo en el párrafo que aquí se analiza.”

¹⁴ Definidos por el Consejo de Estado en la sentencia de fecha 30 de julio de 2013, Radicado número: 11001-03-24-000-2005-00170-01 así: *“Los decretos con fuerza de ley son aquellos expedidos por el Gobierno con base en la posibilidad que tiene el Congreso, conforme al artículo 150-10 Superior, para revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. (...) Igualmente, son decretos con fuerza de ley, según lo previsto en el artículo 341 de la Constitución Política, aquellos mediante los cuales el Gobierno pone en vigencia el Plan Nacional de Inversiones Públicas, si el Congreso no lo aprueba en un término de tres meses después de presentado.*

¹⁵ **Constitución Política “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.** Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) *10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. (...).”*

de Inversiones Públicas cuando el Congreso no lo aprueba en el término consignado en el artículo 341¹⁶ superior.

iii) Decretos legislativos: Son los que expide el Presidente de la República tanto para declarar el estado de excepción previsto en los artículos 212 a 215 de la Carta, como para desarrollar dicho estado, en virtud de las atribuciones legislativas de que queda revestido en forma excepcional por la declaratoria¹⁷.

De ahí que, con la expedición de los decretos legislativos¹⁸ se abre la competencia para que, desde el orden nacional, departamental y municipal en ejercicio de *funciones administrativas*, se profieran actos administrativos de carácter general que implementen o desarrollen dichos decretos los cuales serán pasibles del control inmediato de legalidad.

4.3. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Precisado lo anterior, es necesario recordar los presupuestos que determinan la procedencia del control inmediato de legalidad según la jurisprudencia. En ese sentido, se requiere que la determinación adoptada verse sobre: a) actos administrativos de contenido general, b) deben ser dictados en ejercicio de la función administrativa, y c) con el fin de desarrollar uno o más decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

4.4. CONCLUSIONES

En este caso se procederá a realizar el análisis sobre el cumplimiento de los presupuestos antes mencionados con relación al Decreto No. 0160 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Montería, de la siguiente manera:

i) El decreto bajo examen -Decreto No. 0160 de 24 de marzo de 2020, “*Por el cual se adoptan medidas con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, el mantenimiento del orden público y se dictan otras disposiciones*”, constituye un “acto administrativo de contenido **general**”¹⁹, en tanto crea una situación jurídica objetiva, abstracta e impersonal. De

¹⁶ **Constitución Política “Artículo 341.** *El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. (...) Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.”*

¹⁷ Ver sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de mayo de 2020, de radicación número: 11001-03-15-000-2020-01763-00(Ca)A, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

¹⁸ En sentencia C-802 de 2002, la Corte Constitucional refiriéndose al estado de conmoción interior, precisó lo siguiente: “(...) la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: **Los declarativos del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales**”.

¹⁹ La Corte Constitucional en Sentencia **C-620/04** define los actos administrativos generales como aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta,

tal manera que, dicho acto no se relaciona directamente con personas determinadas o determinables.

ii) Respecto del segundo presupuesto (ser dictado por una autoridad administrativa) se tiene que el acto bajo examen fue expedido por el Alcalde Municipal de Montería²⁰, en ejercicio de la **función administrativa**²¹, por lo cual este presupuesto también se cumple.

iii) En torno a que el decreto municipal desarrolle o implemente **decretos legislativos**, la Sala advierte que, tal y como lo sostiene el Agente del Ministerio Público, este presupuesto no se cumple, como se procede a explicar:

El Decreto No. 0160 del 24 de marzo de 2020, fue expedido por la autoridad municipal con el propósito de imponer el aislamiento preventivo obligatorio de las personas en su territorio, y con ello fijar limitaciones al derecho de circulación²²; prohibir el consumo de bebidas embriagantes en establecimientos abiertos al público y señalar las sanciones en que puede incurrir quien inobserve las medidas decretadas, entre otras.

En ese sentido, el alcalde desarrolló en el Municipio de Montería las facultades establecidas principalmente en el artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, relativo a las atribuciones del mandatario local como máxima autoridad de policía del municipio; las directrices contenidas en el Decreto 457 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*, expedido por el Presidente de la República, en el marco del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*. También se acató la Resolución 385²³ de

y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

²⁰ **Artículo 315** de la Constitución Política de Colombia: Son atribuciones del alcalde:(...) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.”

²¹ Entendiendo la **función administrativa** como la actividad continua y permanente mediante la cual se ejecuta la ley para satisfacer las necesidades estatales consagradas en términos generales en el artículo 2 constitucional.

Vale recordar que según el **artículo 2** de la **Constitución Política**, son fines esenciales del Estado: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

²² Salvo las 34 causales de excepción a la medida contenidas en el artículo segundo del acto administrativo estudiado

²³ La **emergencia sanitaria** fue declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social de acuerdo con lo establecido en el **artículo 69 de la Ley 1753 de 2015** “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”.

El artículo 69 de esa Ley dispuso. **“Artículo 69. Declaración de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos.** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa”.

marzo de 2020, *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*, emanada del Ministerio de Salud y Protección Social.

Para determinar si el acto administrativo estudiado desarrolla o implementa decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, la Sala observa que este se basó principalmente en el Decreto 457 de marzo de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional fija el aislamiento preventivo obligatorio limitando de esta forma, el derecho de circulación en aras de evitar la propagación del Covid-19.

Se advierte que el Decreto 457 de 2020, fue expedido con fundamento en las facultades ordinarias del Presidente de la República. Ahora, si bien el Decreto No. 0160 de 24 de marzo de 2020, objeto de análisis, enuncia como referente normativo al Decreto Legislativo 417 de 2020, dicha invocación no resulta suficiente para hacer procedente el estudio de fondo del acto administrativo a través del control inmediato de legalidad, en tanto el Decreto 417 es el decreto declaratorio del estado de excepción, en el cual no se establecen medidas específicas²⁴.

En ese orden de ideas, es evidente que el decreto ejecutivo analizado no desarrolla ni implemente ningún decreto legislativo, más bien el Decreto ordinario 457 del 2020, obedece al ejercicio de la *potestad de policía*²⁵, propia del Presidente cuya finalidad es preservar el orden público²⁶, la cual también comparte con los Gobernadores y Alcaldes dentro de la circunscripción territorial correspondiente.

Para mayor claridad es pertinente traer a colación la sentencia C-117 de 2006, mediante la cual la Corte Constitucional, señala que *“La función de policía atribuida a los Alcaldes, como primera autoridad de policía del municipio permite un determinado poder de reglamentación del alcance local, sobre un tema en particular, dirigido a un ámbito específico de personas – habitantes y residentes de la localidad– según los términos que componen la noción de orden público local. Esta función se debe cumplir bajo la orientación de la Constitución, la Ley y el reglamento superior.”*

Por las razones expuestas, se puede colegir que el Decreto No. 0160 del 24 de marzo de 2020, emitido por el Alcalde del Municipio de Montería, fue expedido en ejercicio de la potestad de policía que gravita en cabeza de los mandatarios locales como primera autoridad de policía del municipio.

²⁴ Ver proveído adiado 20 de mayo 2020 del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Once Especial de Decisión, Consejera Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto, radicación número: 11001-03-15-000-2020-01907-00(Ca).

²⁵ **Ley 1801 de 2016 “Artículo 199. Atribuciones del Presidente.** *Corresponde al Presidente de la República:* 1. *Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.* 2. *Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.* 3. *Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.* 4. *Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.”*

²⁶ **Constitución Política “Artículo 189.** *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...)*4. *Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.”*

La Sala pone de presente que recientemente el Consejo de Estado concluyó que los decretos, resoluciones y directivas del Gobierno Nacional respecto de las medidas sanitarias para contener la Covid-19, y que han ordenado y prorrogado el aislamiento preventivo obligatorio, **no son decretos legislativos**, en tanto fueron expedidos con fundamento en las facultades ordinarias del Presidente de la República²⁷.

Específicamente al referirse a los decretos que imponen el aislamiento preventivo obligatorio, en periodos diferentes, como los Decretos 457 y 531 de 2020, el Consejo de Estado ha concluido que ellos no tienen la naturaleza de decretos legislativos que desarrollen o que fueren dictados con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, toda vez que se tratan de decretos de **carácter ordinario**²⁸ expedidos en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, *“en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”*²⁹.

Corolario, como el decreto objeto de estudio no desarrolla ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, este no es susceptible de examen a través del control inmediato de legalidad asignado a esta jurisdicción.

Particularmente, la alta Corporación ha precisado que *“... cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha **declaratoria**, pues su desarrollo inmediato no se produce a través de actos administrativos generales. En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que **desarrollan** la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y que se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”³⁰.*

Explica la Colegiatura que *“los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en **decretos legislativos**), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de*

²⁷ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Especial de Decisión N 19, Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01958-00

²⁸ De esta manera fueron catalogados los actos administrativos que imponen **aislamiento preventivo obligatorio** en la decisión adiada 20 de mayo de 2020, del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Once Especial de Decisión, Consejera Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto, radicación número: 11001-03-15-000-2020-01907-00(CA)

²⁹ Ver providencia del 14 de mayo de 2020 del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Veinticinco, Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico, radicación número: 11001-03-15-000-2020-01741-00. Ver igualmente el proveído de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 18 Especial de Decisión, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López, adiada 4 de junio de 2020, radicación número: 11001-03-15-000-2020-02239-00(Ca)A

³⁰ Ídem.

*función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual resulta pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional*³¹.

De acuerdo con lo analizado no se cumple con uno de los presupuestos de procedencia del medio de control, en tanto el Decreto 0160 del 24 de marzo de 2020, no desarrolla un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción. Por consiguiente, deviene la improcedencia del mismo.

Finalmente, se resalta que lo decidido en esta providencia no comporta el carácter de cosa juzgada pues el acto administrativo en cuestión es pasible de control judicial ante esta jurisdicción, en aplicación de lo estatuido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

En mérito de lo expuesto, la **Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 0160 de 24 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, el mantenimiento del orden público y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Alcalde del Municipio de Montería - Córdoba, por los motivos expuestos en esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el Decreto No. 0160 de 24 de marzo de 2020, proceden los medios de control previstos en la ley.

TERCERO: Por Secretaría, realizar las notificaciones de rigor al Alcalde del Municipio de Montería y al señor Agente del Ministerio Público, y comunicar esta decisión en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

³¹ Ver proveído del 11 de mayo de 2020, Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01763-00(CA)A, Referencia: Resolución 1290 de 20 de abril de 2020, “por la cual se da aplicación a lo establecido en el artículo 6° del Decreto 491 de 2020”. M.P. Oswaldo Giraldo López.

CUARTO: Cumplido el término de ejecutoria, ARCHIVAR el expediente sin necesidad de nuevo auto que lo ordene.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue estudiada y aprobada en la sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,


NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA
Magistrada


DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
Magistrada


LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Magistrado


PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado